

Asia: VN/20721/2023

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Lausuttavaa palkansaajan työssäoloehdon pidentämistä koskevasta muutoksesta? (TTL 5 luku)

AKI-liitot ry ei kannata palkansaajan työssäoloehdon pidentämistä 26 viikosta 12 kuukauteen.

Työmarkkinoilla on monia ammatteja, joissa työttömyys on kausittaista. Esimerkiksi opettajat ja seurakuntien lastenohjaajat työllistyvät etenkin työuransa alussa määräaikaiseen työsuhteeseen yhdeksäksi kuukaudeksi ja ovat joko työttömänä tai lomautettuna kesäkuusta elokuuhun, kun työtä ei ole. Muutos tarkoittaisi näiden henkilöiden kannalta, että he jäisivät ilman ansiosidonnaista päivärahaa ensimmäisenä kesä kautena, ja lisäksi myöhemminkin, kun 300/400 ansiosidonnaista päivää on kulutettu ja työssäoloehto on kerrytettävä uudestaan.

Pidennys 26 viikosta 12 kuukauteen on liian radikaali. Esitämme harkittavaksi, että työssäoloehto olisi enintään 9 kuukautta, mikäli sitä ylipäätään on tarpeen pidentää.

Vaikutuksenarvioinnin (s. 52) mukaan työssäoloehdon pidentäminen 12 kuukauteen lisäisi valtion vuosittaisia menoja 36,0 miljoonalla ja kuntien menoja 10,6 miljoonalla eurolla. Koko julkisen talouden säästö, 65,6 miljoonaa euroa, tulisi siitä, että Työllisyysrahaston ja työttömyyskassojen työttömyysturvamenojen vuosittainen määrä alenisi 112,2 miljoonalla eurolla.

Koska Työllisyysrahaston ja työttömyyskassojen rahavirrat muodostavat julkisessa taloudessa erillisen järjestelmänsä, joka ei vaikuta valtion ja kuntien tuloihin ja menoihin taikka julkiseen velanottoon, ei esitys tue hallituksen esityksen yleistavoitetta julkisen talouden vahvistamisessa. Koska työssäoloehdon pidentäminen lisää juuri valtion ja kuntien menoja, ei sitä voida pitää kannatettavana hallituksen esityksen tavoitteiden näkökulmasta.

Lausuttavaa palkansaajan työssäoloehdon kertymistä koskevista muutoksista? (TTL 5 luku ja asetusmuutokset)

AKI-liitot ry kannattaa palkansaajan työssäoloehdon muuttamista aikaperusteisesta tuloperusteiseksi. Esitetty muutos yksinkertaistaa työttömyysturvan toimeenpanoa ja on omiaan helpottamaan työssäoloehdon kertymistä aloilla, joissa varsinaiset työtunnit ovat vähäiset, mutta itsenäisen työskentelyn osuus suuri (esimerkiksi erilaiset freelancer-tehtävät).

TTL 5 luvun 4 §:n 1 momenttiin ehdotettu 930 euron kuukausittainen (465 euron puolikuinen) tulo on kuitenkin liian korkea. On monia matalasti palkattuja tehtäviä, joissa työskenteleviltä edellyttäisiin jatkossa nykyistä huomattavasti suurempi määrä viikoittaisia työtunteja, jotta työssäoloehdon saa kerrytettyä.

Tätä voidaan havainnollistaa seuraavalla esimerkillä: Oletetaan kuukausittainen työaika 7,5 h/pv * 21,5 pv/kk = keskimäärin 161,25 h/kk. Tällöin ehdotetun TTL 5 luvun 4 §:n 2 mom. mukaan vähimmäistuntipalkka, jolla työssäoloehto kertyy, olisi 1134 €/kk / 161,25 h/kk = 7,03 €/h. Kun nykyisin vähimmäisansio työssäoloehdon kertymiseen olisi 18 h/vk / 5 pv/vk * 7,03 €/h * 21,5 pv/kk = 544,13 €/kk, on edellytettävä tasoa 930 €/kk pidettävä aivan liian korkealla. Mainitulla 7,03 €:n vähimmäistuntipalkalla pitäisi viikoittaisen työajan olla vähintään 30 h 45 min, jotta kokonaisen kuukauden työssäoloehto täyttyisi. Muutoin mainitulla palkalla työskentelevä työntekijä kerryttää työssäoloehto vain puoli kuukautta. Tämä puolestaan johtaa menojen lisääntymiseen muussa sosiaaliturvassa (työmarkkinatuki, toimeentulotuki).

AKI-liitot ry katsoo, että esitetyn kaltainen muutos heikentää työssäoloehdon kertymistä liiaksi sellaisen työntekijän osalta, jolla ei ole mahdollisuutta täyteen työaikaan. Esitämme, että työssäoloehdon oikeuttava tulo on säädetty enintään 600 euroon kuukaudessa (300 euroon puolesta kuukaudessa).

Lausuttavaa ansiopäivärahan perusteena olevan palkan määrittelystä? (TTL 6 luku ja asetusmuutokset)

AKI-liitot ry kannattaa esitettyjä muutoksia. Ne perustuvat asianmukaisesti esitykseen työssäoloehdon muuttamisesta tuloperusteiseksi.

AKI-liitot ry esittää kuitenkin, että työttömyyspäivärahan perusteena oleva palkka määriteltäisiin maksuperusteen sijasta ansaintaperusteisesti. Viittaamme tässä Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry:n 12.8.2022 antamaan lausuntoon asiasta. Yhdymme TYJ:n lausuntoon siinä, että ansaintaperusteinen malli on yksinkertaisempi toimeenpanna, pienempi muutos nykymalliin nähden ja etuudensaajalle helpompi ymmärtää. Maksuperusteinen malli sopii tilanteisiin, jossa työttömäksi jääneen tulot on maksettu säännöllisesti ja kokonaisuudessaan palvelussuhteen aikana. Ansaintaperusteisella mallilla vältettäisiin ongelmat, jotka syntyvät siitä, että palkka tai osa siitä maksetaan vasta palvelussuhteen päättymisen jälkeen.

AKI-liitot ry esittää myös, että lomakorvaus sisällytettäisiin vakiintuneeseen palkkaan. Pidemmässä työsuhteissa vuosilomapalkkana saatu tulo lasketaan mukaan työssäoloehtoon ja etuuden suuruuteen. Jotta lyhyitä määräaikaishuutoja tekevät, ilman vuosilomapalkkaa jäävät työntekijät eivät olisi heikommassa asemassa pidempiä työsuhteita ja niissä vuosilomapalkkaa saaviin nähden, tulisi säätää, että lomakorvaus sisältyisi vakiintuneen palkan käsitteeseen.

Lausuttavaa TTL 5 ja 6 luvun muutosten vaikutuksesta työttömyysetuuden maksamisen työvoimapolitiittisiin edellytyksiin? (TTL 2 ja 2 a luku sekä 14 luvun 1 c §)

AKI-liitot ry katsoo, että palkkatukityöstä työssäoloehto tulee kertyä aina 100 %:sti. Ehdotuksen mukaan työssäoloehto kertyisi palkkatuetusta työstä vain 75 %:n keston osalta. Palkkatuen maksamisen perusteena kuitenkin on työsopimuksella solmittu työsuhde ja palkattu työntekijä tekee työtään kuten muutkin palkansaajat. Palkkatukea saavat tyypillisesti henkilöt, joiden on muita vaikeampaa työllistyä yleisillä työmarkkinoilla. Työttömäksi jäämisen vaikutus heidän tulotasoonsa ei kuitenkaan ole muita työttömäksi jääviä pienempi. Tämän vuoksi on perusteltua, että työssäoloehto kertyy myös palkkatuetusta työstä 100 %:sti.

AKI-liitot katsoo myös, että lomakorvauksen jaksotuksen palauttaminen ei toimenpiteenä ole perusteltu. Lomakorvauksen jaksotuksesta luovuttiin 1.1.2013 alkaen siksi, että sillä helpotettaisiin työttömäksi jääneen henkilön kotitalouden sopeutumista tilanteeseen, jossa kotitalouden käytettävissä olevat tulot pienenevät (HE 115/2012 vp, s. 5). Ottaen huomioon vuodesta 2021 vallinnut merkittävä inflaatio, tämä peruste ei ole poistunut vaan korostunut entisestään. On myös otettava huomioon seikka, että lomakorvaus on korvausta vuosilomasta, jota työntekijä ei ole saanut pidettäväksi työsuhteen aikana. Koska työttömäksi jääneellä on työnhakuvelvoite, ei työttömän ole mahdollista käyttää lomakorvauksen jaksotusaikaa sellaiseen palautumiseen, jonka takaamiseksi vuosilomalaki on säädetty. Pahimmillaan lomakorvauksen jaksotus johtaakin tilanteeseen, jossa vuorottain määräaikaishuutoissa ja vuorottain työttömänä olevalla työntekijällä ei ole tosiasiallista mahdollisuutta vuosiloman pitämiseen lainkaan.

Mikäli lomakorvauksen jaksotus toteutetaan, jaksotettavien päivien sekä omavastuupäivien tulisi kulua samaan aikaan. Edellä mainittujen näkökohtien johdosta ei ole perusteltavissa sellainen käytäntö, että työttömäksi jäänyt henkilö, joka ei ole saanut pitää vuosilomainsa taikka työ-/virkaehtosopimuksen mukaista vuosilomaansa, menettää jaksotuksen johdosta antamattomasta vuosilomasta saatavan korvauksen ja sen lisäksi vielä on ilman päivärahaa seitsemän omavastuupäivän ajan.

Esitys ei sisällä lomakorvauksen jaksotuksen palauttamisen osalta vaihtoehtoisten ratkaisutapojen arviointia. Tätä on perusteltu sillä (s. 66), että lomakorvauksen jaksotuksen palauttaminen perustuu hallitusohjelmaan. Lainvalmistelun ei kuitenkaan tule perustua hallitusohjelman ideologisesti motivoituihin kirjauksiin, vaan perusteltuun tavoitteeseen, joten vaihtoehtoisten ratkaisujen osuus tulee lisätä lopulliseen hallituksen esitykseen. Lakiesityksessä tulisi tarkkaan yksilöidä se yhteiskunnallinen tarve, miksi jaksotuksen palauttaminen on tarpeen.

Lausuttavaa työttömyysetuuden sovittelun suojaosasta luopumisesta? (TTL 4 luku)

AKI-liitot ry ei kannata työttömyysetuuden sovittelun suojaosasta luopumista.

Vaikutustenarvioinnin (s. 55) mukaan suojaosasta luopumisen työllisyysvaikutus on vähäinen. Myöskään selkeää tutkimustietoa siitä, missä määrin suojaosa todellisuudessa yhtäältä lisää osa-aikatyön ja toisaalta vähentää kokoaikatyön vastaanottamista, ei esityksen mukaan ole (s. 18). Suojaosasta luopumista kuitenkin perustellaan (s. 98–99) nimenomaan positiivisilla työllisyysvaikutuksilla. Koska vaikutustenarvioinnin perusteella merkittävää työllisyysvaikutusta ei ole, suojaosien poistosta tulee luopua.

Vaikutustenarvioinnin (s. 38) mukaan suojaosan poiston vaikutukset painottuvat naisiin (s. 38) sekä osa-aika- ja keikkatyöhön (s. 40). Osa-aikainen työ on yleisempää naisvaltaisilla kuin miesvaltaisilla aloilla. Koska naiset yleisesti ottaen ovat miehiä heikommassa asemassa työmarkkinoilla, ei naisten asemaa heikentävä esitys ole puollettavissa.

Esitys ei sisällä suojaosan luopumisen osalta vaihtoehtoisten ratkaisutapojen arviointia. Tätä on perusteltu sillä (s. 66), että suojaosasta luopuminen perustuu hallitusohjelmaan. Lainvalmistelun ei kuitenkaan tule perustua hallitusohjelman ideologisesti motivoituihin kirjauksiin, vaan perusteltuun tavoitteeseen, joten vaihtoehtoisten ratkaisujen osuus tulee lisätä lopulliseen hallituksen esitykseen. Lakiesityksessä tulisi tarkkaan yksilöidä se yhteiskunnallinen tarve, miksi suojaosan poisto on tarpeen.

Lausuttavaa lapsikorotusten poistamisesta? (TTL 6 ja 7 luku)

AKI-liitot ry ei kannata työttömyysturvan lapsikorotusten poistamista.

Lapsikorotukset ovat olennaisia työttömäksi jääneen henkilön perheen toimeentulon kannalta. Lapsiperheköyhyydellä on merkittäviä kielteisiä vaikutuksia lasten hyvinvoinnille, kasvuille ja kehitykselle. Erityisen merkittäviä lapsikorotukset ovat perheille, joissa on vain yksi vanhempi. Vaikka hallitusohjelmassa esitetäänkin lapsikorotusmenojen kanavoimista lapsiperheille muutoin, nämä eivät kohdistu samoihin työttömiin ja perheellisiin henkilöihin, joiden toimeentuloa lakiesityksessä muutenkin ollaan leikkaamassa. Esimerkiksi julkisuudessa ehdotettu lapsilisien korotus kohdistuu kaikille perheille, ei ainoastaan työttömille.

Vaikutustenarvioinnin (s. 52) mukaan lapsikorotusten poistaminen lisäisi valtion vuosittaisia menoja 12,0 miljoonalla ja kuntien menoja 3,2 miljoonalla eurolla. Koko julkisen talouden säästö, 70,1 miljoonaa euroa, tulisi siitä, että Työllisyysrahaston ja työttömyyskassojen työttömyysturvamenojen vuosittainen määrä alenisi 85,3 miljoonalla eurolla.

Koska Työllisyysrahaston ja työttömyyskassojen rahavirrat muodostavat julkisessa taloudessa erillisen järjestelmänsä, joka ei vaikuta valtion ja kuntien tuloihin ja menoihin taikka julkiseen

velanottoon, ei esitys tue hallituksen esityksen yleistavoitetta julkisen talouden vahvistamisessa. Koska lapsikorotusten poistaminen lisää valtion ja kuntien menoja, sitä ei voida pitää kannatettavana hallituksen esityksen tavoitteiden näkökulmasta.

Esitys ei sisällä lapsikorotusten poiston osalta vaihtoehtoisten ratkaisutapojen arviointia. Tätä on perusteltu sillä (s. 66), että lapsikorotusten poisto perustuu hallitusohjelmaan. Lainvalmistelun ei kuitenkaan tule perustua hallitusohjelman ideologisesti motivoituihin kirjauksiin, vaan perusteltuun tavoitteeseen, joten vaihtoehtoisten ratkaisujen osuus tulee lisätä lopulliseen hallituksen esitykseen. Lakiesityksessä tulisi tarkkaan yksilöidä se yhteiskunnallinen tarve, miksi lapsikorotuksesta luopuminen on tarpeen.

Lausuttavaa omavastuuajan pidentämisestä? (TTL 5 ja 7 luku)

AKI-liitot ry ei kannata omavastuuajan pidentämistä viidestä päivästä seitsemään.

Omvastuupäivien määrä vähennettiin seitsemästä viiteen vuoden 2018 alusta lukien. Muutoksen tavoitteena oli, että työttömät aiempaa enemmän hakeutuisivat myös lyhytkestoiseen ja osa-aikaiseen työhön, millä pyrittiin ehkäisemään työttömyyden pitkittymistä (HE 124/2017 vp, s. 5). Tämän toteutumisesta ei ole esitysluonnoksessa esitetty minkäänlaista selvitystä.

Vaikutusarvioinnissa (s. 55) on esitetty, että omavastuupäivien lisääminen kahdella lisäisi työllisten määrää 1 000 henkilöllä. Työllisten määrän lisäys omavastuupäivien lisäämisen takia voi johtua ainoastaan, että 1 000 sellaista henkilöä, jotka eivät muuten työllisty koko ensimmäisen työttömyyskuukautensa aikana, työllistyisivät nimenomaan mainitun kahden päivän aikana / ajaksi. Tällaista arviota on – ilman tarkempaa analyysia, jota hallituksen esityksessä ei ole – mahdotonta pitää uskottavana.

Esitys ei sisällä omavastuuajan pidentämisen osalta vaihtoehtoisten ratkaisutapojen arviointia. Tätä on perusteltu sillä (s. 66), että muutos perustuu hallitusohjelmaan. Lainvalmistelun ei kuitenkaan tule perustua hallitusohjelman ideologisesti motivoituihin kirjauksiin, vaan perusteltuun tavoitteeseen, joten vaihtoehtoisten ratkaisujen osuus tulee lisätä lopulliseen hallituksen esitykseen. Lakiesityksessä tulisi tarkkaan yksilöidä se yhteiskunnallinen tarve, miksi omavastuuajan pidentäminen on tarpeen.

AKI-liitot ry huomauttaa myös, että Suomi on ratifioinut ILO:n yleissopimuksen n:o 168, jonka 19 artiklan 1 kohdassa on säädetty, että tapauksissa, jolloin henkilö on kokonaan työtön ja hänen ansiotulonsa ovat väliaikaisesta työn loppumisesta johtuen keskeytyneet ilman että työsuhde on katkennut, etuudet tulee maksaa koko työttömyyden tai väliaikaisen työttömyyden kestoajan. Hallituksen esityksessä olisi syytä tarkastella, täyttääkö esitettävä sääntely artiklan 19 edellytykset.

Lausuttavaa esityksen taloudellisista ja kansalaisvaikutuksista (ml. vaikutukset julkiseen talouteen, työllisyyteen ja kuntiin)?

Koska Työllisyysrahaston ja työttömyyskassojen rahavirrat muodostavat julkisessa taloudessa erillisen järjestelmänsä, joka ei vaikuta valtion ja kuntien tuloihin ja menoihin taikka julkiseen velanottoon, ei esitys kaikilta osin tue hallituksen esityksen yleistavoitetta julkisen talouden vahvistamisessa. Koska työssäoloehdon pidentäminen 12 kuukauteen ja lapsikorotusten poistaminen lisäävät valtion ja kuntien menoja, näitä tavoitteita ei voida pitää kannatettavina edes hallituksen esityksen tavoitteiden näkökulmasta. Vaikka sama huomio koskee myös työssäoloehdon muuttamista tuloperusteiseksi, on itse muutoksella kuitenkin sellaiset myönteiset tavoitteet, että sen toteuttaminen on valtion ja kuntien menojen lisääntymisestä huolimatta perusteltua.

Lausuttavaa muista vaikutuksista (ml. vaikutukset viranomaisiin ja yrityksiin)? TE-hallinnon henkilöstöä edustavaa tahoa pyydetään arvioimaan vaikutuksia TE-hallinnon henkilöstöön ja sen tehtäviin, erityisesti TTL 14 luku 1 c §:n osalta.

Ei lausuttavaa.

Lausuttavaa siitä miten muutosten vaikutuksia voitaisiin seurata ja arvioida jälkikäteen?

Ei lausuttavaa.

Lausuttavaa voimaantulosta ja siirtymäsäännöksestä?

AKI-liitot ry katsoo, että esitetyt muutokset tulevat liian nopeasti voimaan. Etenkin työssäoloehdon muuttaminen tuloperusteiseksi edellyttää työttömyyskassoilta olennaisia järjestelmämuutoksia, jotka eivät ole 1.9.2024 mennessä toteutettavissa siten, että järjestelmän toimintavarmuus voidaan taata.

Muuta lausuttavaa esityksestä?

Yleisesti ottaen esitys on työttömän kannalta erittäin ongelmallinen. Työssäoloehdon muuttaminen tuloperusteiseksi on kannatettavaa (aiemmin esittämillämme huomioilla), mutta muutoin muutokset heikentävät työttömän toimeentulomahdollisuuksia merkittävästi.

Lakiuudistus on vaikutuksiltaan mittava, sen toteutusaika on kiireinen, ja lausuntoaika on ollut aivan liian lyhyt. Tämänkaltaisia, yksilön toimeentuloon vaikuttavia sosiaalietsuudistuksia ei tule toteuttaa sellaisella aikataululla, että lainvalmistelua ei ehditä tehdä huolella ja että itse muutosten toimeenpanoon ei ole varattu riittävästi aikaa. Lakiesitys on myös huonosti perusteltu; hallitusohjelma ei ole asianmukainen perustelu tämänkaltaisille merkittäville yhteiskunnallisille muutoksille, vaan muutosten tulee perustua todelliseen tarpeeseen.

Junni Jussi
AKI-liitot ry